

EL PROCESO LEGISLATIVO

"Todos los poderes legislativos otorgados por medio de éste tendrán validez para un Congreso de los Estados Unidos, el cual se compondrá de un Senado y una Cámara de Representantes".
Constitución de Estados Unidos de América,
Artículo I, Sección 1

La función principal del Congreso es estatuir las leyes. El proceso legislativo se compone de varios pasos.

Formas de acción legislativa

El trabajo del Congreso se inicia con la introducción de una propuesta en una de las cuatro formas principales: el proyecto de ley, la resolución conjunta, la resolución conjunta aprobada por Cámara y Senado, y la resolución sencilla.

- **Proyecto de ley** – Es la forma más utilizada, ya sea para legislación permanente o temporal, general o especial, pública o privada. Cuando se origina en la Cámara de Representantes, se le designa con las letras "H.R." (que significan "House of Representatives") seguidas de un número que la distingue a través de sus etapas parlamentarias. Cuando se origina en el Senado, se le designa con "S." y un número que la distingue a través de sus etapas parlamentarias. Los proyectos de ley se le presentan al presidente para su sanción o veto cuando han sido aprobados en la misma versión tanto en la Cámara como en el Senado.
- **Resolución conjunta** – Puede originar en la Cámara o en el Senado. Hay poca diferencia práctica entre un proyecto de ley y una resolución conjunta. Ambos deben seguir el mismo procedimiento, excepto si es una resolución conjunta que propone una enmienda a la Constitución. Tal resolución, después de ser aprobada por 2/3 partes tanto en el Senado como en la Cámara, es enviada directamente al Administrador de Servicios Generales, para ser presentada a cada estado para su ratificación; no se le presenta al presidente para su sanción o veto. Una resolución conjunta que se origina en la Cámara de Representantes recibe un número precedido de las letras "H.J.Res." Si se origina en el Senado, recibe un número precedido de las letras "S.J.Res." Las resoluciones conjuntas se convierten en ley en la misma forma que los proyectos de ley.
- **Resolución conjunta aprobada por Cámara y Senado** – Los asuntos que afectan las operaciones de la Cámara y del Senado, generalmente comienzan como resoluciones conjuntas. Una resolución conjunta que se origina en la Cámara de Representantes recibe un número precedido de las letras "H.Con.Res." Si se origina en el Senado, recibe un número precedido de las letras "S.Con.Res." Cuando ha sido aprobada tanto en la Cámara como en el Senado, la firman el Secretario de la Cámara y el Secretario del Senado. Ésta no es presentada al presidente para su sanción o veto.
- **Resolución sencilla** – Un asunto que tenga que ver únicamente con la operación de la Cámara de Representantes o del Senado es presentado como resolución sencilla. Si afecta a la Cámara, recibe un número precedido de las letras "H.Res." Si afecta al Senado, se la designa "S.Res." con su número individual. Ésta no es presentada al presidente para su sanción o veto.

Introducción en la Cámara y traslado al Senado

Cualquier miembro de la Cámara puede introducir un proyecto de ley mientras la Cámara esté en sesiones, simplemente poniéndolo en la caja de recepción de proyectos, cerca del escritorio del Secretario de la Cámara. La firma del congresista patrocinador del proyecto de ley debe aparecer en éste. Un proyecto de ley pública puede tener un número ilimitado de miembros patrocinadores. El Secretario le asigna un número al proyecto de ley y el presidente de la Cámara lo remite a la comisión apropiada con la ayuda del experto en estrategia parlamentaria. Luego el proyecto de ley es impreso en la forma como fue introducido.

Las audiencias

Esta etapa del proceso legislativo es importante porque las comisiones le dan intensa consideración a lo propuesto y el pueblo tiene la oportunidad de participar. Cada proyecto de ley es remitido a la comisión del tema. Generalmente el primer paso en el proceso es una audiencia pública, en la cual los miembros de la comisión escuchan a los testigos quienes representan varios puntos de vista sobre el tema. Cada comisión publica la fecha, sitio y tema de la audiencia. Los testimonios se transcriben para ser estudiados en la oficina de la comisión; a menudo la comisión los imprime y distribuye. Al finalizar las audiencias, la comisión analiza el proyecto de ley en una sesión conocida popularmente como "mark-up".

Análisis en comisión

Una sesión "mark-up" es una reunión de una comisión para debatir y considerar enmiendas a un proyecto de ley. El proyecto de ley debatido puede ser uno introducido en el Senado o recibido de la Cámara y enviado a la comisión. Los miembros de la comisión estudian detalladamente los puntos de vista presentados. Se puede ofrecer enmiendas al proyecto de ley, y los miembros de la comisión votan a favor o en contra de aceptarlas. Este proceso puede llevarse a cabo en las subcomisiones o en la plenaria de las comisiones, o en ambas.

Las reglas del Senado exigen la presencia de la mayoría de los miembros de la comisión para aprobar un proyecto de ley. Los senadores ausentes pueden votar por poder sobre un proyecto de ley, a no ser que la comisión haya adoptado una regla en contra de tal disposición. Sin embargo tales votos por poder no pueden ser definitivos para cambiar el voto en la aprobación de un proyecto de ley, ni se podrán contar para definir el quórum.

Al terminar las deliberaciones, la subcomisión o la comisión vota respecto al proyecto de ley. Se puede aprobar, con o sin enmiendas, o postergar indefinidamente, lo cual significa que no habrá acción adicional sobre el proyecto de ley. Si la comisión ha aprobado enmiendas muy extensas, puede decidir radicar un nuevo proyecto de ley que incorpore las enmiendas. Si esto sucede, se lo denomina "proyecto limpio" y se le asigna un nuevo número. Si la comisión vota a favor de aprobar un proyecto de ley, ésta escribe un informe, describiendo el propósito y el alcance del proyecto de ley y las razones por las cuales se recomienda aprobarlo. Los informes de la Cámara reciben un número que indica el del congreso actual, precedido de las letras "H.Rpt." Los del Senado reciben un número que indica el del congreso actual, precedido de las letras "S.Rpt."

Análisis en plenaria

La plenaria de la Cámara puede considerar un proyecto de ley en forma sencilla o muy compleja. En general, un proyecto se puede presentar a la plenaria cuando ya ha sido aprobado por una comisión. Bajo ciertas circunstancias se puede presentar directamente a la plenaria. El análisis de un proyecto de ley puede estar regido por una "regla", la cual es una resolución sencilla, aprobada por la Cámara, estableciendo los pormenores del debate sobre el proyecto de ley: cuánto tiempo se le dedicará, si se podrá enmendar, etc.

El tiempo del debate sobre un proyecto de ley normalmente se divide entre proponentes y opositores. Cada lado le cede tiempo a los miembros que deseen hablar sobre el proyecto de ley. Cuando se ofrecen enmiendas, éstas también son debatidas y sujetas a votación. Al terminar los debates se presenta a votación de la plenaria. En algunos casos se solicita un voto para devolver el proyecto de ley a una comisión, lo cual generalmente es un esfuerzo de los opositores para cambiar algo en el proyecto de ley o postergarlo indefinidamente. Si no se logra devolverlo, se ordena proseguir al voto final.

El voto final, así como otras votaciones en la Cámara, puede ser por medio del sistema de voto electrónico, el cual registra la respuesta individual de cada miembro. Estos votos se denominan "Yea/Nay" o votos registrados. Además se puede votar por voz, pero en ese caso no queda registrada la respuesta individual de cada miembro.

El Senado

Aunque la Cámara y el Senado comparten la autoridad legislativa y la capacidad de anular los vetos presidenciales, el Senado tiene algunas prerrogativas, como su privilegio de asesorar y consentir en lo relacionado con tratados y nombramientos (Artículo II, Sección 2). La ratificación de tratados exige un voto de dos tercios del Senado; los nombramientos presidenciales de jueces, embajadores o miembros del gabinete exigen el voto de la mayoría.

Los senadores tienen dos libertades que ningún otro legislador del mundo posee: el debate ilimitado y la oportunidad ilimitada de ofrecer enmiendas, sean o no relevantes a la legislación en discusión. En 1917 el Senado adoptó la primera regla limitando el tiempo (Regla XXII), la cual exige el apoyo de tres quintas partes de los senadores (normalmente 60), excepto para propuestas para cambiar las reglas, las cuales exigen dos terceras partes de la votación. Cada senador sólo puede hablar dos veces al día sobre el mismo tema. Quienes se opongan a un proyecto de ley pueden pedir la palabra y hablar indefinidamente, o demorar la acción sobre él, ofreciendo numerosas enmiendas o propuestas para obstruirlo. Si el Senado limita el tiempo, sólo se podrá considerar el proyecto de ley durante 30 horas adicionales, incluyendo el tiempo de votación y la llamada a quórum, y cada senador podrá hablar durante máximo una hora. Los senadores inclusive pueden "retener" un proyecto de ley o nombramiento, aunque esta práctica no es reconocida por el reglamento del Senado. Tal "retención" es la solicitud de senadores al líder parlamentario de su partido para que se oponga a cualquier solicitud sobre un tema, por lo menos hasta haberles consultado. Y generalmente, el líder de la mayoría no tratará de solicitar consentimiento para considerar un proyecto de ley que ha sido "retenido".

El reglamento del Senado también permite que un proyecto de ley sea puesto directamente en el calendario cuando ha sido enviado por la Cámara de Representantes. Si una comisión no radica un proyecto de ley, es posible introducir otro con exactamente las mismas disposiciones y ponerlo directamente en el calendario. Además, un senador puede ofrecer el texto del proyecto de ley no radicado, como enmienda a cualquier otro proyecto de ley bajo consideración, sin importar cuál sea la preferencia de programación del líder de la mayoría.

Hay dos tipos de consentimiento unánime en el Senado: sencillo y complejo. El sencillo es para temas que no son polémicos; el complejo establece un procedimiento y es administrado por los líderes de los partidos, limitando el debate y estructurando el proceso de enmiendas.

En la práctica, el Senado no clausura cada día, sino que levanta la sesión. Los líderes del partido prefieren levantar la sesión, pues al día siguiente tienen más flexibilidad para programar el día.

Las comisiones

En el Senado las comisiones tienen el poder de llevar a cabo audiencias e investigaciones, redactar proyectos de ley y resoluciones con sus enmiendas, radicar legislación para consideración en el Senado, vigilar a la rama ejecutiva, y originar legislación.

Las reglas del Senado dictan el tamaño de cada comisión y los procedimientos para asignar miembros a cada comisión. Las reglas de las conferencias partidistas complementan las reglas del Senado, proporcionando criterios más específicos para asignarlos. Cada senador sólo puede servir en dos comisiones "A", una comisión "B", y no hay restricción en las comisiones "C". Las reglas partidistas también restringen la participación de los senadores en las llamadas comisiones "Super A". Sin embargo, se puede eximir de estas reglas en forma individual o colectiva, según el Senado considere necesario.

Los proyectos de ley generalmente son enviados a una comisión según el tema predominante. Por unanimidad, el Senado permite múltiples envíos, al tiempo o de manera consecutiva, para los proyectos de ley que cruzan las fronteras jurisdiccionales.

Las subcomisiones

Las subcomisiones son unidades de las comisiones, establecidas con el fin de dividir y administrar el trabajo de las comisiones. A diferencia de la Cámara, el Senado no limita directamente el número de subcomisiones que una comisión puede crear, ni establece requisitos. Las reglas del Senado y de la Cámara limitan el número de subcomisiones en las cuales puede servir un senador, pero se puede eximir de estas reglas en forma individual o colectiva, según el Senado considere necesario.

El proceso de enmiendas

Las primeras enmiendas que se ponen a consideración son aquellas recomendadas por la comisión que radica el proyecto de ley. Si la comisión ha propuesto muchas enmiendas, el administrador a menudo consigue consentimiento unánime para que éstas sean adoptadas pero que todas las disposiciones enmendadas puedan ser enmendadas después. Luego de disponer de las enmiendas recomendadas por la comisión, se puede enmendar cualquier parte del proyecto de ley, en cualquier orden. Si la comisión recomienda sustituir el texto completo del proyecto de ley, el texto sustituido queda abierto a enmiendas de ahí en adelante.

El Senado puede votar sobre cada enmienda directamente o votar por su postergación. El voto para postergar no es debatible y si el Senado está de acuerdo, el efecto equivale a derrotar la enmienda. Sin embargo, si el Senado se opone, puede continuar el debate sobre la enmienda.

El proceso de enmiendas continúa hasta que el Senado ordena que el proyecto de ley sea registrado y leído por tercera vez; luego vota sobre su destino final.

Resolviendo las diferencias

Cuando un proyecto de ley ha sido aprobado en la Cámara, se envía al Senado. El mismo texto debe ser aprobado en ambas cámaras para poder ser presentado al presidente para su sanción o veto. Si el Senado le cambia algo al proyecto de ley, éste debe volver a la Cámara de Representantes para su aceptación o cambios adicionales. Cuando el Senado ha enmendado y acordado un proyecto de ley que la Cámara ya ha aprobado, o cuando la Cámara enmienda y aprueba un proyecto de ley del Senado, pueden comenzar a resolver sus diferencias por medio de una comisión accidental o de un intercambio de enmiendas. Esta negociación de un lado al otro puede ocurrir en la plenaria de la Cámara, con ésta aceptando o rechazando las enmiendas o el texto completo del Senado. A menudo se nombra una comisión accidental con miembros de la Cámara y del Senado, para resolver las diferencias y presentar la misma versión a ambas cámaras para someterla a voto.

Las comisiones accidentales

Los miembros de las comisiones accidentales tradicionalmente son seleccionados de la comisión que tiene jurisdicción, pero se puede incluir miembros con otros intereses. No hay reglamentos formales para la organización de estas comisiones. Los miembros de la comisión negocian la resolución de asuntos en desacuerdo bicameral y producen un informe firmado por la mayoría de los miembros de la Cámara y del Senado. Para esta aprobación hay amplio debate, pero no es posible hacerle enmiendas. La mayoría de los proyectos de ley más importantes van a las comisiones accidentales, pero son una minoría de los aprobados cada año. Cuando la Cámara y el Senado están de acuerdo sobre el informe, se le envía al presidente para su sanción.

Las audiencias

Las comisiones permanentes y las subcomisiones pueden reunirse y llevar a cabo audiencias mientras el Senado esté sesionando o cuando haya recesos o acabe de levantar la sesión. Una comisión no puede reunirse, a no ser que haya consentimiento unánime, en cualquier día en el cual el Senado haya sesionado por lo menos durante dos horas, o después de las 2:30PM cuando esté sesionando.

Aunque el presidente de una comisión determina la agenda y selecciona a los testigos, la minoría generalmente trabaja informalmente con la mayoría para invitar a testigos que representen sus puntos de vista. Los testigos usualmente deben proporcionar a la comisión una copia de su testimonio oral, por lo menos 24 horas antes de éste. Es una práctica común pedirle a los testigos limitar sus palabras a un corto resumen de su testimonio escrito. Generalmente hay una sesión de preguntas al finalizar la intervención de cada testigo. Aunque las reglas del Senado no restringen el tiempo de preguntas de cada senador, varias comisiones han adoptado reglas al respecto.

La publicación de las transcripciones de las audiencias a menudo demora varios meses. Mientras tanto, se pueden leer en las oficinas de la comisión y casi siempre en la página en la internet de la comisión.

El paso final

Los proyectos de ley no siempre se le presentan inmediatamente al presidente, por una variedad de razones. Incluso, los miembros del Congreso escogen el momento para evitar o para ejercer presión sobre el presidente. Cuando un proyecto de ley ha sido aprobado en forma idéntica en la Cámara el Senado, se le considera aprobado y se envía al presidente, quien puede sancionarlo, o vetarlo y devolverlo al Congreso, dejarlo convertirse en ley sin su firma, o retenerlo hasta después de la clausura de una sesión del Congreso, lo cual se denomina veto indirecto o implícito ("pocket-veto").

Si el presidente sanciona el proyecto de ley dentro de los siguientes 10 días, éste se convierte en ley (la cuenta empieza a la medianoche del día en que el presidente lo recibe y no se cuentan los domingos). Si el presidente lo objeta, puede vetarlo, devolviéndolo al recinto que lo originó con una declaración de sus objeciones. Con un voto de dos tercios, la Cámara y el Senado pueden anular el veto presidencial. Si el presidente no aprueba ni veta un proyecto de ley dentro de los siguientes 10 días, y el Congreso está en sesiones, éste se convierte en ley sin la sanción presidencial; si el Congreso no está en sesiones, no se convierte en ley.

Referencias

U.S. House of Representatives. "The Legislative Process."
http://www.house.gov/house/Tying_it_all.shtml (accedido el 11 de julio de 2005)

U.S. Senate. "Learning about the Legislative Process."
http://www.senate.gov/pagelayout/legislative/d_three_sections_with_teasers/processl.htm
(accedido el 11 de julio de 2005)